Canadian Institute for International Peace and Security

MARCH 1989

Factsheet 8

SOVEREIGNTY: CANADA AND THE ARCTIC

Introduction

There are thousands of islands in the Canadian Arctic forming what is called the Arctic archipelago. This part of the country has received increased attention in recent years. This attention is the result of several important issues, among them: sovereignty and security. This factsheet will deal with the issue of sovereignty.

Canadian Arctic Sovereignty

Sovereignty refers to the exclusive power to rule over a particular piece of territory. For instance, when one says Canada is sovereign, this means that Canada, and Canada alone, has the power to make laws and rules which govern Canadian territory. The issue of Canadian Arctic sovereignty concerns whether or not Canada is sovereign over waters which are part of the Arctic archipelago. (See map.)

In 1880, Britain transferred sovereignty over the islands in the Arctic to Canada. It was not, however, until 1940 that a Canadian vessel travelled through the Northwest Passage. This route through Arctic waters connects the Eastern Arctic to the Western Arctic. Although the islands of the Arctic archipelago are well recognized as Canadian territory, ownership of some of the waters between these islands has been disputed. This dispute mainly concerns waters which are part of the Northwest Passage.

The Northwest Passage

The Northwest Passage is not simply one route through the Arctic waters, but refers to several possible routes. The first complete trip through the passage was made by Norwegian Roald Amundsen in 1906. Because of difficult weather and ice conditions, this route is not used very frequently. In the late 1960s, oil drilling in Alaska created some interest in using the Northwest Passage as a route to ship oil to the rest of the United States.

The Voyage of the *Manhattan*

In 1969, the US supertanker *Manhattan* travelled through the Northwest Passage without seeking Canada's permission to do so. The United States argued that the waters were international straits through which, according to the Law of the Sea, passage could not be denied. Canada argued that the Northwest Passage is not an international strait and sent a Canadian ice-breaker to accompany the *Manhattan*. The *Manhattan* made a second voyage in 1970, by which time the Canadian government had taken action to strengthen Canadian control over Arctic waters.

Canada's response included a new set of rules and laws contained in the "Arctic Waters Pollution Prevention Act." This act was passed to protect the Arctic environment from such dangers as oil spills from supertankers. It proclaimed that Canada had the right to control shipping within a 100-nautical mile (182 km) zone around the Arctic archipelago. In addition to preventing pollution, the act was seen as a way to assert greater Canadian control over Arctic waters. Canada also extended the width of its territorial sea from 3 to 12 nautical miles (from 5.5 to 22 km) partly to ensure Canadian control of entry points to the Northwest Passage.

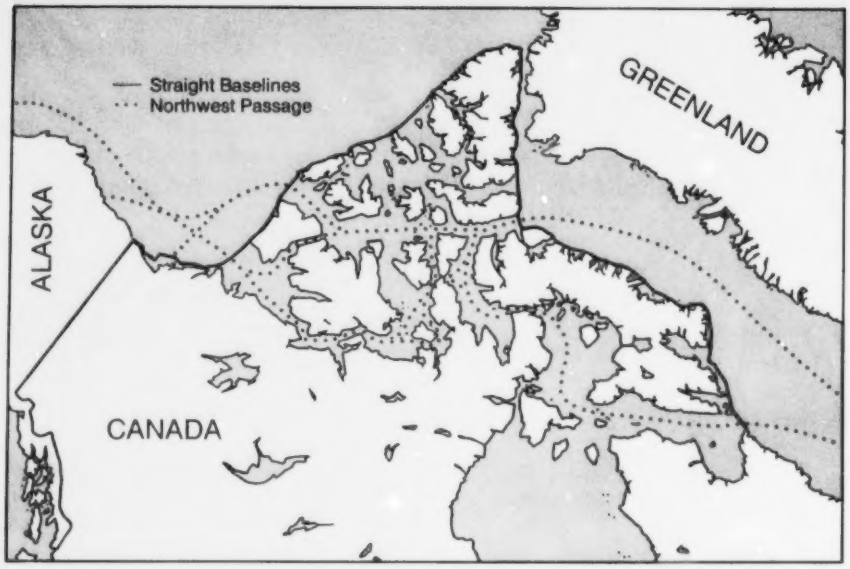
The Voyage of the *Polar Sea*

The issue of sovereignty arose again in 1985. On this occasion, the US Coast Guard ice-breaker *Polar Sea* travelled from Greenland to Alaska, through the Northwest Passage. The US did not request permission from the Canadian government to make the voyage. The US did, however, allow Canadian observers to travel onboard the *Polar Sea*.

The government took several actions after the voyage of the *Polar Sea* to reinforce again Canada's claim to the Northwest Passage. It enclosed the Arctic archipelago in straight baselines which marked Canada's internal waters. The government also announced that Canada would build a Polar 8 class ice-breaker capable of travelling through the Northwest Passage year-round. Currently, no Canadian ice-breaker can patrol the Northwest Passage year-round. This new ice-breaker would create a visible Canadian presence in Arctic waters. (Construction on the Polar 8 ice-breaker is not expected to be completed until the mid-1990s.) Among other things, the government also promised to begin negotiation with the United States to resolve the question of sovereignty in the Arctic.

In the Defence White Paper of 1987, the government proposed to strengthen Canada's sovereignty claims in the Arctic by purchasing nuclear-

89-04633/



Map of the Canadian Arctic showing the straight baselines of the Archipelago and the various routes through the Northwest Passage.

powered submarines. The government argues that the ability to monitor and control maritime areas is important to ensure sovereignty. The White Paper presents nuclear-powered submarines as the best system for carrying out such surveillance and control.

The Arctic Cooperation Agreement

In 1988, Canada and the United States came to an agreement on Arctic cooperation. In the agreement, the two countries agreed to assist navigation by their ice-breakers in their Arctic waters. The US also pledged to seek Canadian consent before sending US ice-breakers through waters Canada considers to be internal. This pledge of consent does not apply, however, to other US vessels such as submarines or warships, or privately owned vessels.

There is some disagreement over whether or not this Arctic Cooperation Agreement improves Canada's claim over the Northwest Passage. The government views it as advancing Canada's interests because transit by US government-owned or -operated ice-breakers now requires Canadian consent on a case-by-case basis. At the same time, the agreement allows both sides to maintain their positions on the legal status of the Northwest Passage: Canada argues that it is part of internal Canadian waters; the US argues that it is an international strait.

Conclusion

The United States is a maritime power which depends on its navy to help project its power around the world. The US does not want to see measures which will make the free movement of its navy more difficult. This is why it does not accept Canada's claims over the Northwest Passage. Canada is a northern nation which has long seen the Arctic as an important part of its own territory and character. This is the reason Canada continues to claim complete sovereignty over the waters of the Arctic archipelago. The issue could be decided by the World Court in The Hague, Netherlands, but neither Canada nor the United States has asked the Court to hear the case. The Court cannot rule on a case until it has been asked to do so. In the meantime, Canada and the US will have to continue to cope with disagreement over the legal status of Arctic waters.

GLOSSARY OF TERMS

Internal waters — waters on the landward side of the territorial sea form part of the internal waters of a state. Such waters are subject to the exclusive jurisdiction of a state.

Territorial sea — the belt of sea beyond a state's land territory and internal waters. According to the 1982 UN Conference on the Law of the Sea, every state has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles. Within the territorial sea, a state exercises exclusive jurisdiction, subject to certain limits.

International strait — waters which are used for international navigation between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of the high seas or exclusive economic zone.

Straight baselines — in the case of an archipelago, straight baselines are lines which join the outermost points of the outermost islands and reefs of the archipelago.

FURTHER READING

N.D. Bankes, "Forty years of Canadian Sovereignty Assertion in the Arctic, 1947-1987," *Arctic*, vol. 40, no. 4, December 1987.

Charles Doran, "Sovereignty does not equal security," *Peace&Security*, vol. 2, no. 3, Summer 1987.

Franklyn Griffiths (ed.), *Politics of the Northwest Passage*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 1987.

The factsheet series is intended to provide short synopses of current issues in arms control, disarmament, defence and conflict resolution, and to outline the historical context for contemporary events. The series is designed primarily for senior secondary students and teachers. Material may be reproduced provided CIIPS is cited as the source. For more copies of this factsheet or a list of other titles in the series, write to:

Canadian Institute for
International Peace
and Security
360 Albert, Suite 900
Ottawa, Ontario
K1R 7X7

Publié également en français.
ISBN-0662-16862-3

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

Fiche d'information

MARS 1989

8

LA SOUVERAINETÉ : LE CANADA ET L'ARCTIQUE

Introduction

On trouve dans l'Arctique canadien des milliers d'îles qui forment ce que l'on appelle l'archipel arctique. Depuis quelques années, cette partie du pays suscite un intérêt de plus en plus marqué en raison d'importantes questions, dont la souveraineté et la sécurité. La présente fiche d'information porte sur le problème de la souveraineté.

La souveraineté canadienne dans l'Arctique

On entend par «souveraineté» la compétence exclusive exercée par un État sur un territoire donné. Quand on dit, par exemple, que le Canada est un pays souverain, cela signifie qu'il a le droit de promulguer les lois et les règlements qui régiront son territoire. Le problème de la souveraineté canadienne dans l'Arctique consiste à savoir dans quelle mesure notre pays exerce une compétence exclusive sur les eaux qui baignent l'archipel arctique. (Voir carte)

En 1880, la Grande-Bretagne a cédé au Canada la souveraineté sur les îles de l'Arctique. Il a fallu toutefois attendre 1940 pour qu'un navire canadien frachisse le passage du Nord-Ouest. Cette voie, qui traverse les eaux arctiques, relie la partie orientale de l'Arctique à la partie occidentale. Même si les îles de l'archipel arctique font incontestablement partie du territoire canadien, la propriété en est contestée; le différend porte essentiellement sur les eaux faisant partie du passage du Nord-Ouest.

Le passage du Nord-Ouest

Le passage du Nord-Ouest n'est pas constitué d'une seule route dans les eaux arctiques, mais il en englobe plusieurs. C'est le Norvégien Roald Amundsen qui, en 1906, a ouvert pour la première fois le passage, en le franchissant d'un bout à l'autre. Les conditions atmosphériques difficiles et la présence des glaces expliquent que cet itinéraire ne soit pas très souvent emprunté. Vers la fin des années 1960, à l'époque des forages pétroliers en Alaska, on s'est intéressé à ce passage, en pensant qu'il pourrait servir pour acheminer du pétrole en direction du reste des États-Unis.

Le voyage du *Manhattan*

En 1969, le superpétrolier américain *Manhattan* a franchi le passage du Nord-Ouest sans que le capitaine eût demandé d'autorisation préalable au Canada. Les États-Unis ont fait valoir que cette voie était un détroit international et que le Canada ne pouvait donc pas, en vertu du droit de la mer, y refuser le droit de passage. Notre pays a rétorqué en disant que le passage du Nord-Ouest n'était pas un détroit international, et il a envoyé un brise-glace canadien pour escorter le *Manhattan*. Ce dernier navire a récidivé en 1970, en franchissant une deuxième fois le passage, mais entretemps, le gouvernement du Canada avait pris des mesures afin de renforcer son autorité sur les eaux arctiques.

Ottawa a notamment promulgué un ensemble de règles et de lois nouvelles rassemblées dans la «Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques». L'adoption de cette loi avait pour but de protéger le milieu arctique contre certains périls tels que les déversements accidentels de pétrole par les superpétroliers. La Loi stipulait que le Canada avait droit de regard sur la navigation dans un rayon de 100 milles marins (182 km), autour de l'archipel arctique. On a reconnu dans cette loi non seulement un moyen de lutter contre la pollution, mais aussi une façon pour Ottawa d'exercer une plus grande surveillance dans les eaux arctiques. Le Canada a par ailleurs porté la limite de ses eaux territoriales de trois à douze milles marins (de 5,5 à 12 km), en partie pour pouvoir surveiller de plus près les points d'accès au passage du Nord-Ouest.

Le voyage du *Polar Sea*

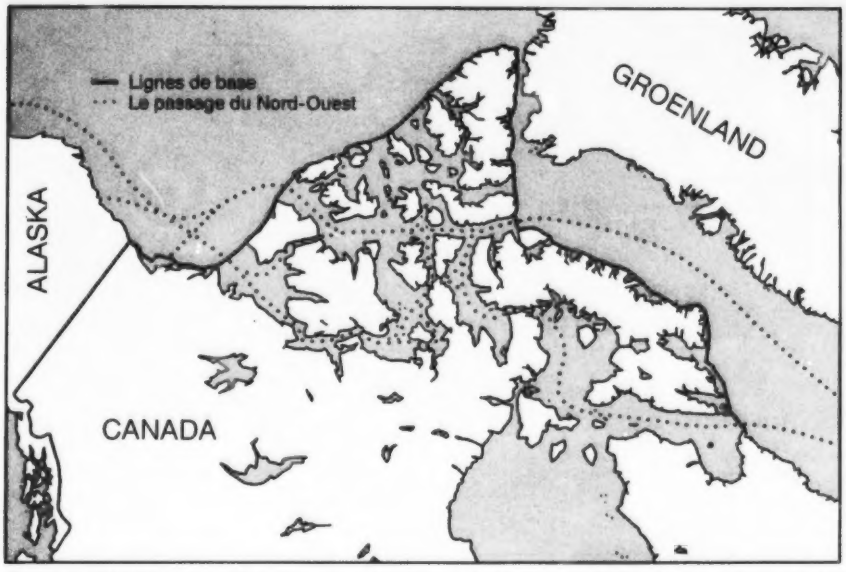
La question de la souveraineté a de nouveau surgi en 1985. Cette fois, c'est le brise-glace *Polar Sea*, de la Garde côtière américaine, qui a emprunté le passage du Nord-Ouest pour aller du Groënland à l'Alaska. Les États-Unis n'avaient demandé au gouvernement canadien aucune permission pour effectuer ce trajet. Ils avaient toutefois autorisé la présence d'observateurs canadiens à bord du *Polar Sea*.

À la suite de l'expédition du *Polar Sea*, le gouvernement a pris plusieurs mesures en vue de réaffirmer les prétentions du Canada à l'égard du passage du Nord-Ouest. Il a tracé autour de l'archipel arctique des lignes de base droites délimitant les eaux intérieures canadiennes. Il a également annoncé que le Canada allait construire un brise-glace de la classe *Polar 8* capable de circuler dans le passage du Nord-Ouest toute l'année. Il n'existe à l'heure actuelle aucun brise-glace canadien en mesure de patrouiller dans ce détroit douze mois par année. Ce nouveau bâtiment contribuerait à affirmer ostensiblement la présence canadienne dans les eaux arctiques. (La construction de ce fameux brise-glace ne devrait pas être terminée avant le milieu des années 1990.) Le gouvernement a également promis, entre autres choses, d'entamer des négociations avec les États-Unis en vue de résoudre le problème de la souveraineté dans l'Arctique.

Dans son Livre blanc sur la défense publié en 1987, le gouvernement a proposé de réaffirmer les revendications concernant la souveraineté du Canada dans l'Arctique, en équipant le pays de sous-marins à propulsion nucléaire. Il prétend en effet qu'il est important, pour un pays soucieux de protéger sa souveraineté, de pouvoir surveiller et contrôler les zones maritimes. Le Livre blanc présente la solution des sous-marins comme étant pour le Canada le meilleur moyen d'assurer cette surveillance et ce contrôle.

L'Accord sur la coopération dans l'Arctique

En 1988, le Canada et les États-Unis ont conclu une entente sur la coopération dans



Carte de l'Arctique canadien montrant les lignes de base de l'Archipel et les divers trajets possibles dans le passage du Nord-Ouest.

l'Arctique. Aux termes de l'entente, les deux pays conviennent de mettre leurs brise-glace au service de la circulation maritime dans les eaux arctiques. Les États-Unis se sont également engagés à demander la permission du Canada avant d'envoyer leurs brise-glace dans des eaux que ce dernier considère comme intérieures. Cet engagement ne s'applique pas cependant aux autres navires américains, pas plus qu'aux sous-marins, aux navires de guerre ou aux navires privés.

La question de savoir si cet Accord sur la coopération dans l'Arctique est de nature à permettre au Canada de mieux affirmer sa souveraineté à l'égard du passage du Nord-Ouest ne fait pas l'unanimité. Le gouvernement estime que l'Accord sert les intérêts du Canada relativement au passage du Nord-Ouest, dans la mesure où tout transit d'un brise-glace détenu ou exploité par les États-Unis doit désormais faire l'objet d'une autorisation préalable de la part d'Ottawa. En revanche, l'Accord est rédigé de telle sorte qu'il permet aux deux parties de garder leur position sur le statut juridique du Passage du Nord-Ouest : le Canada fait valoir qu'il fait partie des ses eaux intérieures, tandis que les États-Unis prétendent qu'il s'agit d'un détroit international.

Conclusion

Les États-Unis sont une force maritime qui dépend de sa marine pour affirmer sa puissance dans le monde entier. Ils ne veulent donc pas de mesures susceptibles d'entraver la libre circulation de leur flotte. Et c'est pourquoi ils se refusent à accepter la position du Canada sur le passage du Nord-Ouest. Le Canada est un pays septentrional qui, depuis longtemps, considère que l'Arctique constitue une partie importante de son territoire et de son identité nationale. C'est pourquoi il continue de revendiquer la pleine souveraineté sur les eaux de l'archipel arctique. La question pourrait être tranchée par la Cour internationale de justice de La Haye, aux Pays-Bas, mais ni le Canada ni les États-Unis ne la lui ont soumise. Et tant qu'ils ne le feront pas, la Cour ne pourra pas entendre l'affaire. Entretemps, les deux pays vont devoir s'accommoder de leur désaccord sur le statut juridique des eaux arctiques.

GLOSSAIRE

Eaux intérieures : la partie des eaux territoriales, du côté du littoral, constitue les eaux intérieures d'un État. Celles-ci sont placées sous la juridiction exclusive de ce dernier.

Eaux territoriales : elles correspondent à la ceinture entourant le territoire et les eaux intérieures d'un État. En vertu des dispositions du droit de la mer énoncées dans le cadre de la Conférence des Nations-Unies en 1982, tout État a le droit de fixer lui-même la largeur de ses eaux territoriales, sans dépasser douze milles marins. L'État exerce sur ses eaux territoriales une juridiction exclusive, jusqu'à un certain point, cependant.

Détroit international : passage emprunté par la navigation internationale entre une zone de haute mer (ou une zone économique exclusive) et une autre zone de haute mer (ou une autre zone économique exclusive).

Lignes de base droites: dans le cas d'un archipel, les lignes de base droites sont les lignes qui relient les points extrêmes (caps) des îles et récifs les plus à l'extérieur de l'archipel.

LECTURES RECOMMANDÉES

N.D. Bankes, «Forty Years of Canadian Sovereignty in the Arctic, 1947-1987», *Arctic*, volume 40, n° 4 (décembre 1987).

Charles Doran «Souveraineté et sécurité : deux réalités différentes», *Paix et Sécurité*, volume 2, numéro 3 (automne 1987).

Michel Frédérick, «La politique arctique des États-Unis et le cas de la souveraineté du Canada dans le nord», *Études internationales*, volume XIX, numéro 4 (décembre 1988).

Franklyn Griffiths (sous la dir. de) *Politics of the Northwest Passage*, McGill-Queen's University Press, Kingston, Ont., 1987.

Les fiches d'information ont pour objet de présenter un précis sur les questions d'actualité intéressant la limitation des armements, le désarmement, la défense et la solution des conflits, ou encore de présenter le contexte historique d'événements contemporains. Les fiches d'information sont principalement destinées aux étudiants(e)s et au personnel enseignant des dernières années du cours secondaire. Il est permis de reproduire les fiches d'information pourvu que l'ICPSI soit cité comme en étant la source. Pour obtenir d'autres exemplaires des fiches ou une liste des sujets traités dans la série, prière d'écrire à:

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Also available in English
ISBN 0-662-95368-1